

La cooperazione allo sviluppo: il caso della Puglia

*Antonella Ricciardelli, Francesca Spagnuolo, Giulia Urso,
Annalisa Zacheo¹*

1. Introduzione

La crisi dello schema tradizionale di cooperazione allo sviluppo (centralista e governativo), avviatosi a partire dalla fine degli anni '80, ha determinato l'affermazione del ruolo attivo degli Enti regionali e locali, in linea con il progressivo decentramento delle competenze, risorse e rappresentatività nell'ambito del processo di riforme delle Autonomie Locali. In questo scenario in movimento, sotto la spinta delle trasformazioni politiche e istituzionali che accentuano la centralità del territorio, si assiste anche in Puglia all'attivazione di nuovi percorsi con riferimento alle politiche di cooperazione allo sviluppo. In generale, si impongono la scala locale e le interazioni tra gli attori quali fattori determinanti per l'adozione di politiche contestualizzate e basate sulle specificità territoriali.

In letteratura, al fine di «ricostruire le relazioni di interazione tra soggetti locali, il rapporto di quest'ultimi con le risorse territoriali, le relazioni con i livelli sovralocali e gli obiettivi ed esiti delle azioni promosse»², viene suggerita l'analisi di alcune componenti rilevanti per la lettura dei processi di cooperazione, ovvero:

¹ Pur essendo frutto di un lavoro condiviso i paragrafi sono da attribuire a: Annalisa Zacheo paragrafo n.2, Antonella Ricciardelli paragrafo n.3; Giulia Urso paragrafo n.4; Francesca Spagnuolo paragrafo n.5. Introduzione e Conclusioni sono invece da attribuire a tutti gli autori del presente contributo.

² E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI "Sviluppo locale e cooperazione internazionale. Una proposta metodologica", in E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 63-64.

- le tipologie di progetti attivati (settori più dinamici, estensione dell'ambito di ricaduta dei progetti, tipologia di strumenti normativi ricorrenti);

- i soggetti coinvolti (natura dei soggetti, tipologie di partnership, ricorrenza delle relazioni nel tempo, modalità di organizzazione dei rapporti);

- le risorse territoriali (caratteri e tipologia, settore di riferimento, modalità di utilizzo delle risorse mobilitate dai progetti);

- le immagini del territorio attuale e delle visioni al futuro che emergono, esplicitamente o implicitamente, dall'analisi dei progetti³.

Basandosi su questo approccio metodologico, nel presente contributo, sono stati analizzati gli elementi caratterizzanti le politiche e i riflessi territoriali della cooperazione in Puglia. Tale riflessione si è avvalsa, in via prioritaria, dei risultati emersi dall'«Indagine conoscitiva sulla cooperazione internazionale in Puglia» realizzata, nel 2009, dall'Osservatorio Regionale sulla Cooperazione Internazionale (ORCI)⁴, ampliati, in un secondo momento, con informazioni indirette o già esistenti sull'argomento e con diversi approfondimenti tematici. L'analisi ha permesso pertanto di differenziare, da un punto di vista sia temporale che territoriale, il ruolo del contesto pugliese nelle scelte di cooperazione, guardando agli scenari futuri come un sistema di opportunità non indifferente per la realtà regionale.

³ *Ibidem*.

⁴ L'Indagine ha avuto come obiettivo la realizzazione di due banche dati riguardanti rispettivamente gli Enti pubblici e gli Enti privati coinvolti nei processi di cooperazione. Le informazioni sono state raccolte facendo riferimento all'utilizzo di diverse fonti, tra cui: gli iscritti all'Albo Regionale dei soggetti operatori di partenariato, di cooperazione internazionale e di promozione della cultura dei diritti umani (l. r. 20/2003); i progetti e gli attori menzionati censiti dal Settore Mediterraneo della Regione Puglia (dati ufficiali su www.europuglia.it); la verifica e la corrispondenza delle informazioni raccolte mediante un'adeguata ricerca sul campo. A tale fase preliminare è seguita poi un'indagine più approfondita mediante la somministrazione di un questionario strutturato che ha permesso di raggiungere 100 soggetti, di cui 48 operanti nel settore pubblico e 52 operanti nel settore privato.

2. Evoluzione della cooperazione internazionale in Puglia: politiche e profilo normativo

La regione Puglia, geograficamente protesa nel Bacino del Mediterraneo, presenta una naturale vocazione a intrattenere rapporti di collaborazione e di vicinato sia con i paesi dei Balcani occidentali che con quelli dell'Africa settentrionale. La Regione ha sviluppato nel tempo tale propensione alla cooperazione, da un lato, promuovendo accordi partenariali e, dall'altro, partecipando a programmi promossi sia nell'ambito della politica comunitaria dell'Unione Europea che in quella estera dell'Italia. Accordi di cooperazione, bilaterali e multilaterali, il cui *status* normativo e negoziale è mutato nel tempo, adattandosi agli scenari geopolitici imposti dalla globalizzazione e alle specifiche condizioni socio-economiche degli stessi paesi cooperanti. Nell'ultimo decennio, la cooperazione allo sviluppo ha assunto un ruolo determinante nell'agenda programmatica del Governo regionale, confermato anche dalla volontà politica di istituire un organismo di coordinamento delle iniziative *ad hoc*, concretizzatasi nel 2005 con l'istituzione dell'Assessorato al Mediterraneo⁵. Da taluni interventi episodici nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, la Puglia è giunta ad avere, oggi, una programmazione organica nei tre principali sistemi di cooperazione nei differenti livelli di scala geografica: la cooperazione territoriale europea, la cooperazione italiana e la cooperazione regionale. Le prime forme di attività di cooperazione, che vedono coinvolta anche la Puglia, risalgono agli anni '90, quando un profondo processo di transizione politica ed economica ha investito i Balcani, e da cui, successivamente, sono scaturiti accordi di cooperazione sempre più numerosi tra l'Italia e l'area adriatico-balcanica. In tale contesto la Puglia ha assunto un ruolo significativo come partner privilegiato in quanto terra di frontiera e ponte sull'Adriatico tra l'Italia e i Balcani. In questa fase "embrionale", ad attività di cooperazione che rientrano nella tipologia di cooperazione in situazioni di emergenza, caratterizzata da interventi

⁵ Fino al 2005 le iniziative di cooperazione internazionale della Regione Puglia sono state gestite dall'Ufficio Cooperazione nell'ambito dell'Assessorato alla programmazione, alle politiche comunitarie e alla cooperazione.

di solidarietà a seguito di conflitti⁶, si sono affiancate le iniziative di Interreg, il primo programma dell'Unione Europea in grado di stimolare la cooperazione interregionale⁷. L'“era pugliese” di Interreg – così come viene diffusamente definita tale esperienza – è stata caratterizzata da luci e ombre. Infatti se, da un lato, l'esperienza Interreg ha rappresentato un “laboratorio di sperimentazione” in cui per la prima volta la Regione, le Università, gli Enti locali, le imprese, le ONG, si sono confrontate e impegnate nella costruzione di progettualità condivise, dall'altro, ha manifestato non pochi elementi di criticità, riconducibili a: un insufficiente sistema di rapporti istituzionali in materia di partenariato; un programma che non prevedeva la possibilità di spesa sul territorio esterno; una fragilità amministrativa dei paesi partner (soprattutto nel caso dell'Albania); una lentezza procedurale nell'attuazione dei progetti. Tuttavia, nonostante le criticità rilevate, con la terza fase di programmazione interregionale (Interreg III), si sono compiuti dei passi in avanti, con risultati positivi conseguiti soprattutto nell'esperienza di cooperazione con il governo albanese (Interreg III A Italia-Albania)⁸, che ha dimostrato maggiore stabilità e interesse a cooperare alla luce soprattutto della prospettiva di integrazione dell'Unione Europea e dell'avvio del nuovo strumento di pre-adesione e del relativo programma di prossimità (CBC IPA – Adriatico⁹). Anche nelle iniziative di cooperazione internazionale della Puglia, inserite nella programmazione regionale 2000-2006, è possibile rilevare taluni fattori di criticità, quali: la propensione ad interventi tesi a

⁶ Per un approfondimento sulle diverse tipologie di cooperazione si veda E. DANSERO, “Geografia e Cooperazione allo sviluppo. Prospettive di ricerca”, in E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), 2008, *op cit.*, pp.13-15.

⁷ Le iniziative comunitarie di cooperazione interregionale – pur essendo rivolte sia ai confini tra gli stati membri, che ai confini con i paesi dell'Europa centro-orientale candidati all'adesione –, vennero lanciate dalla Commissione Europea nel 1990 (Interreg I 1990-1993), con gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico e di favorire l'integrazione delle regioni comunitarie. La cooperazione transnazionale fu poi introdotta con il Programma Interreg II (1994-1999) e confermata anche con Interreg III (2000-2006).

⁸ Per un approfondimento sui progetti di cooperazione Interreg tra gli Enti locali pugliesi e l'Albania si veda D. VESTITO, “Interventi di Enti istituzionali e della società civile della provincia di Lecce a favore dell'Albania”, in C. SANTORO LEZZI (a cura), *Albania in transizione. Riflessioni di viaggio*, Martano Editrice, Lecce, 2006, pp. 207-223.

⁹ Programma che vede coinvolti, oltre alle province adriatiche italiane, i territori dei seguenti paesi: Grecia, Slovenia, Croazia, Bosnia - Erzegovina, Albania, Serbia e Montenegro; e che interviene su tre assi prioritari: cooperazione economica, sociale e istituzionale; risorse naturali, culturali e prevenzione dei rischi; accessibilità e reti.

promuovere *tout court* l'internazionalizzazione delle imprese; l'assenza di una politica di internazionalizzazione di ampio respiro, integrata e trasversale; l'incapacità da parte della Regione di coordinare gli interventi progettuali dei vari soggetti locali e istituzionali. La Regione Puglia, nonostante la forte partecipazione alla cooperazione territoriale, ha destinato esigue risorse alla costruzione politica dell'area euro-mediterranea, in ragione anche della generalizzata "sindrome comunitaria" del riequilibrio dei rapporti ad Est. Non vi è stata inoltre una strategia regionale capace di coordinare gli interventi progettuali dei vari soggetti locali e istituzionali, mancanza a cui la Regione ha cercato di ovviare, con la politica di internazionalizzazione in un'ottica più ampia, integrata e trasversale, individuata nel Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia (PRINT - *v.ultra*).

Diverse e più proficue prospettive di successo per la politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE – e di riflesso anche dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione politica pugliese –, si auspicano con il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, nel cui ambito la Commissione Europea ha definito gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione e di politiche di sviluppo regionale, conferendo alla "Cooperazione territoriale europea" lo *status* di obiettivo strategico dell'Europa allargata, insieme agli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione". In tale obiettivo, la Regione Puglia è coinvolta nelle tre modalità di cooperazione – transfrontaliera, transnazionale e interregionale – come territorio eleggibile con l'area balcanica e l'area mediterranea, attraverso iniziative congiunte locali e regionali di attività economiche e sociali transfrontaliere e accordi bilaterali orientati allo sviluppo territoriale integrato connessi alle priorità comunitarie (Tab.1).

Tabella 1. Partecipazione della Regione Puglia ai programmi di Cooperazione Territoriale Europea (2007-2013)

Tipologia di cooperazione	Programma
Cooperazione Transfrontaliera	Grecia- Italia
	CBC IPA-Adriatico (Strumento di Pre-adesione)
	CBC ENPI - Bacino del Mediterraneo (Strumento di Vicinato e Partenariato)
Cooperazione Transnazionale	MED - Mediterraneo
	SEE - Europa Sud Orientale
Cooperazione Interregionale	Interreg IV C
	URBACT II
	INTERACT II
	ESPO 2013

Fonte: Regione Puglia, www.europuglia.it

Passando, invece, ad analizzare le attività della Cooperazione Italiana allo Sviluppo - regolata dalla Legge n.49 del 1987¹⁰ e coordinata dal Ministero degli Affari Esteri -, la Puglia partecipa al “Programma di sostegno alla cooperazione regionale”, aderendo a due degli Accordi di Programma Quadro: APQ “Mediterraneo” e APQ “Balceni”. La Regione, nell’ambito di tali accordi, è responsabile di alcune macroaree d’intervento quali: *i)* la crescita socioeconomica nell’area dei Balcani per la realizzazione dei progetti nel settore agro-alimentare, agricolo, dello sviluppo rurale, del turismo e della pesca; *ii)* il dialogo e la cultura nel Mediterraneo e nei Balcani attraverso interventi tesi alla creazione di reti per la valorizzazione e la gestione del patrimonio culturale materiale ed immateriale, al rafforzamento della comunicazione e della formazione. Analizzando la politica di cooperazione a scala nazionale, va ribadito il fatto che, il processo di decentramento politico e amministrativo con il progressivo trasferimento dei poteri decisionali dagli organismi centrali dello Stato verso gli Enti regionali e locali, nonché la crescente internazionalizzazione delle imprese presenti sul territorio nazionale,

¹⁰ Con la Legge n.49 del 1987 si è provveduto ad un riordino dell’intera materia e alla creazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (Dgcs) - Ministero degli Affari Esteri. La Cooperazione italiana, tenendo conto delle linee guida e degli impegni concordati nel più ampio contesto internazionale (Onu, Ue), elabora periodicamente un documento di programmazione nazionale (Linee guida e indirizzi di programmazione 2011-2013) che definisce iniziative, modalità attuative e aree geografiche in cui intervenire in via prioritaria. (www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it).

hanno inciso non poco sull'adozione dell'approccio decentrato alla cooperazione internazionale rispetto a quello centralista, attribuendo soprattutto alle Regioni un ruolo primario nelle fasi di programmazione e di coordinamento delle iniziative. La cooperazione decentrata nasce, infatti, nasce dalla convinzione della contemporanea necessità di interventi a livello locale – oltre che nazionale –, nella gestione di investimenti e progetti, pena il fallimento degli stessi¹¹. Proprio in ottemperanza della Legge n.84 del 21 marzo 2001, che disciplina le forme di partecipazione italiana al processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo in diversi paesi dell'Est dell'Europa (Serbia, Montenegro, Romania, Albania, Macedonia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria) e che riconosce alle Regioni il ruolo di coordinamento delle proposte formulate dagli altri soggetti pubblici operanti nel territorio, prevedendo la concessione di cofinanziamenti per i progetti proposti dalle Autonomie locali (art.7), la Puglia ha intensificato i rapporti con i Balcani attraverso un rilevante numero di progetti (Tab. 2). Inoltre, con il progetto SMILE “Supporto in favore delle politiche minorili in Albania. Rafforzamento istituzionale per il decentramento del servizio nazionale per le adozioni e la protezione dei diritti dell'infanzia e armonizzazione della legislazione con la normativa UE” ha inteso «avviare un processo di cambiamento, di prevenzione e tutela dei minori e degli adolescenti albanesi, migliorarne le condizioni di vita, affermare e promuovere attivamente i diritti dei minori, rafforzare il sistema del decentramento

¹¹ La cooperazione decentrata è caratterizzata da un nuovo approccio alla cooperazione, basato sui principi di sussidiarietà, decentramento e sviluppo locale, e in cui attori fondamentali sono le Autonomie locali e la società civile organizzata. Il primo riconoscimento istituzionale della cooperazione decentrata a livello internazionale si trova nella *Charte Européenne de l'Autonomie Locale*, emanata dal Consiglio Europeo nel 1985. In Italia già la Legge 49/1987 riconosce il ruolo che può essere assunto dalle autonomie locali (Regioni, Province autonome, Enti locali) e dalle espressioni organizzate della società civile (ONG, associazioni ecc.) nelle attività di cooperazione internazionale, ma il concetto di cooperazione decentrata e le sue implicazioni venne compiutamente definito solo nel 2000 nelle *Linee di indirizzo e modalità attuative* presentate dalla Dgcs del Ministero degli Affari Esteri. Per un approfondimento si veda: E. BIGNANTE, C. SCARPOCCHI, *Cooperazione decentrata: una prospettiva territoriale* in E. BIGNANTE E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), 2008, op cit., pp.71-92; M. BIGGERI, F. VOLPI, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2006; P. DE STEFANI, M. MASCIA (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata. Contributi agli obiettivi di sviluppo del millennio*, Padova, Cleu, 2007; M. GRIECO, S. LENCI, *La cooperazione decentrata: oltre l'aiuto. Gli attori nella ridefinizione dei rapporti nord/sud*, Torino, l'Harmattan Italia, 1999; V. IANNI, *Guida alla cooperazione decentrata*, Roma, Movimondo, 1999.

amministrativo dei Servizi sociali per la prevenzione e la protezione dei minori a rischio nelle aree di Elbasan, Scutari e Valona e del Comitato nazionale per le adozioni dei minori in stato di abbandono»¹².

Tabella 2. Progetti della Regione Puglia (Legge 84/2001)

ACRONIMO	TITOLI/OBIETTIVI	AREA DI INTERVENTO
LEMIS	<i>Labour & Employment Management Throug Information System</i> . Creazione di una rete di soggetti che operano sul mercato del lavoro in Romania e in Serbia.	Serbia e Romania
Growing Toghether	Sviluppo a livello locale capacità ingegneristiche per la gestione dei trasporti, dell'ambiente, PA, agricoltura.	Serbia, Romania, Albania, Macedonia, Croazia
Voice	<i>Voice to Citizenship through independent media</i> . Istituzione di una rete mediatica che consenta la libertà di espressione dei cittadini attraverso media indipendenti.	Albania, Macedonia, Serbia - Montenegro, Bosnia - Erzegovina
LO.DE	<i>Multi utilities: a new challenge for an integrated local development of industrial districts</i> . Allestimento di un sistema integrato di public utilities per rafforzare l'offerta di servizi pubblici ai cittadini e alle imprese.	Croazia, Serbia - Montenegro, Romania, Bosnia Erzegovina
I.P.Q	<i>Increasing professional quality for SME'S</i> . Coinvolgimento e sensibilizzazione di figure professionali per i processi di delocalizzazione delle imprese italiane in Serbia e Romania.	Serbia, Romania
SKINURSE	Realizzazione di un prototipo di centro operativo per la diffusione di corsi di formazione a distanza via	Bulgaria

¹² Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia, www.europuglia.it.

	satellite rivolti al personale infermieristico.	
JUDET IALOMITA, CALARASI, COSTANTA, TULCEA	Interventi di assistenza tecnica e formazione di quattro distretti regionali pilota per il miglioramento del livello produttivo, organizzativo e distributivo del settore agroalimentare.	Romania

Fonte: Regione Puglia, www.europuglia.it

Oltre che con i paesi dell'area balcanica, la Regione Puglia ricopre un ruolo centrale nella cooperazione Italia-Argentina, essendo capofila del Programma FOSEL (Formazione per lo Sviluppo Economico Locale), al quale partecipa insieme a: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Piemonte, Lazio, Toscana e Umbria. Tale progetto di cooperazione italo-argentino è teso a promuovere processi di sviluppo socio-economico locale nelle Province argentine di Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e Mendoza, attraverso il radicamento di esperienze locali e l'aumento della competitività da parte dei sistemi produttivi (in particolare, delle piccole e medie imprese)¹³.

Infine, con riferimento alla scala regionale, a partire dal 2003, la Regione ha adottato un proprio strumento normativo in materia di cooperazione allo sviluppo - la legge regionale del 25 agosto 2003, n.20 "Partenariato per la cooperazione"¹⁴ - volto a promuovere: a) iniziative per il partenariato fra comunità locali; b) la cooperazione internazionale; c) la cultura dei diritti umani. La legge rappresenta il riconoscimento a livello regionale della cooperazione decentrata e ne disciplina le modalità attuative. I principali obiettivi della legge - che «riconosce nelle comunità locali i reali destinatari degli interventi di partenariato internazionale e favorisce il rafforzarsi della cultura del partenariato fra comunità e istituzioni» (art.1) -, sono rafforzare l'azione regionale in particolare nell'area adriatico-balcanica e

¹³ Cfr. www.fosel.org.

¹⁴ Pubblicata sul B.U. Regione Puglia 01 settembre 2003, n. 100. La precedente legge regionale "Cooperazione della Regione Puglia con i paesi in via di sviluppo" risaliva al 1993 (l.r. n. 11 del 02/08/93), era ispirata alla cultura della solidarietà e della pace tra i popoli, e stabiliva come priorità geografiche la Grecia, l'Albania e i Balcani.

attribuire un ruolo prioritario alla società civile nei diversi settori d'intervento di cooperazione. Pertanto, con l'adozione di tale dettato normativo, la Regione ha inteso avviare e radicare nel territorio pugliese un processo virtuoso di partenariato, attraverso la «costruzione di una coscienza regionale dell'altro, base imprescindibile per una crescita condivisa ed equilibrata nell'area geografica»¹⁵. Annualmente, in attuazione delle legge, la Regione destina dei fondi del proprio bilancio per finanziare i progetti di cooperazione, ripartiti nei tre settori d'intervento previsti, rispettivamente il 50% circa per il partenariato tra le comunità locali; il 40% circa per la cooperazione internazionale e il 10% per la promozione dei diritti umani (Tab.3).

Tabella 3. Ripartizione delle risorse finanziarie fra gli interventi previsti dalla legge regionale 20/2003

Tipologia Interventi	Risorse stanziare				
	2006	2007	2008	2009	2010
Art. 3 Partenariato tra le comunità locali	577.000 48%	472.922 50%	494.100 50%	508.170 51%	49.000 38%
Art. 4 Cooperazione Internazionale	538.000 45%	378.337 40%	398.000 40%	384.130 38%	30.000 23%
Art. 5 Promozione e cultura dei diritti umani	85.000 7%	94.584 10%	107.900 10%	107.700 11%	50.000 39%
Totale risorse	1.200.000 100%	945.843 100%	1.000.000 100%	1.000.000 100%	129.000 100%

Fonte: www.europuglia.it

Dal prospetto della Tab.3 appare evidente come nell'anno 2010 ci sia stato un cospicuo ridimensionamento delle risorse finanziarie messe a disposizione per il "Partenariato alla cooperazione", dovuto ai

¹⁵ Regione Puglia, "Regionalizzazione, servizi pubblici e qualità della vita: costruire una rete di cooperazione tra le amministrazioni del Mediterraneo", Assessorato al Mediterraneo, Bari, 28 febbraio 2006.

vincoli di spesa imposti dalla Regione per il rientro nel Patto di stabilità interno¹⁶. Tale contrazione di fondi sicuramente inciderà sulla programmazione futura con la conseguente riduzione del numero di progetti approvati e finanziati. Si consideri, infatti, che con la programmazione regionale 2007-2009 sono stati finanziati circa 100 progetti, mentre con quella del 2010 soltanto sei (rispettivamente tre per la linea di interventi di “Partenariato tra le comunità locali”, uno per interventi di “Cooperazione Internazionale” e, infine, due per interventi di “Promozione della cultura dei diritti umani”).

All'interno del quadro normativo fin qui descritto, va infine annoverata anche la legge regionale 12/2005, che all'art.8 ribadisce il «sostegno delle iniziative per la pace e per lo sviluppo delle relazioni tra i popoli del Mediterraneo» e con cui la Puglia aderisce ad iniziative di carattere promozionale finalizzate alla diffusione della pace e allo sviluppo delle relazioni, degli scambi culturali e degli strumenti di comunicazione e informazione tra i Paesi del Mediterraneo, nonché al sostegno di attività di tipo interculturale organizzate nel territorio regionale¹⁷.

La Puglia dunque, come si avrà modo di evidenziare più approfonditamente nei prossimi paragrafi, manifesta un significativo attivismo nella politica di cooperazione allo sviluppo, contribuendo positivamente sia alla politica estera dell'Italia in materia che al raggiungimento del terzo obiettivo della politica di coesione interna dell'Unione Europea. Inoltre, l'articolato quadro di politiche e di normative regionali, sottende esplicitamente, i principi di solidarietà, di collaborazione e di accoglienza, che da sempre accompagnano l'azione politica e amministrativa della Regione e che la candidano a divenire attore di promozione di pace e dei diritti umani a scala internazionale, nella consapevolezza che la garanzia e il rispetto di tali principi siano la *conditio sine qua non* per lo sviluppo economico e sociale di ogni territorio.

¹⁶ Cfr. Deliberazione della Giunta Regionale del 23 marzo 2010, n. 804 in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 65 del 13-04-2010.

¹⁷ Nel 2010 attraverso questa legge l'Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia ha sostenuto finanziariamente progetti e iniziative (complessivamente 340.000 euro), finalizzati alla diffusione delle culture della pace e allo sviluppo delle relazioni, degli scambi culturali e degli strumenti di comunicazione e di informazione tra i Paesi del Mediterraneo, nonché al sostegno di attività di tipo interculturale organizzate nel territorio regionale (cfr. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 35 del 23-02-2010).

3. Quadro degli attori coinvolti pubblici e privati

Nell'ambito del dibattito generale sulle politiche di sviluppo, gli anni Novanta hanno segnato una svolta istituzionale importante soprattutto dal punto di vista della partecipazione politica quale strumento per costruire dal basso i programmi di cooperazione allo sviluppo. Se, infatti, fino ad allora, il concetto di *good governance* era imposto dall'alto e strettamente connesso alla componente macro-economica, con l'affermarsi della cooperazione decentrata si è assistito all'emergere di una logica di azione che ha comportato non solo il coinvolgimento di una pluralità ed eterogeneità di attori dello sviluppo, ma ha anche trasformato il tipo di relazioni che tra di loro intercorrono basandole sui principi di concertazione, coordinamento e co-sviluppo trasversale (Ianni, 2004). La cooperazione decentrata ha rappresentato un momento di fusione del rapporto pubblico-privato, ma soprattutto una fase di passaggio in cui la continuità tra politiche di sviluppo locale e politiche di cooperazione allo sviluppo è diventata un progetto territoriale strategico. Questo tipo di modello partecipativo, nato dall'esigenza di adeguare le forme della cooperazione alla volontà di partecipazione degli attori locali, ha di fatto promosso il ruolo degli Enti locali, nonché di una serie di attori territoriali capaci di creare reti e partenariati transazionali, comportando, rispetto al passato, un forte mutamento del quadro degli attori in termini di scala di competenza (nazionale, internazionale, regionale e locale), scala di azione, e natura (pubblico, privata). Quest'importante evoluzione si è realizzata anche nel territorio pugliese dove, grazie all'impulso dato alla cooperazione decentrata dall'Amministrazione regionale, ed in particolare dall'Assessorato al Mediterraneo, si è assistito allo sviluppo di una progettualità nata dal basso e che ha saputo coinvolgere contemporaneamente Enti pubblici e privati.

In particolare è stata la terza fase di programmazione comunitaria (2000-2006) relativa ai programmi di cooperazione transfrontaliera, Interreg IIIA Italia-Albania e Interreg IIIA Italia Grecia, a rappresentare per la Puglia la prima palestra di cooperazione. In realtà, se da una parte la programmazione comunitaria ha costituito un trampolino di lancio, è stata sicuramente la l. r. 20/2003, che riconosce nelle comunità locali i reali destinatari degli interventi di partenariato internazionale, a promuovere una reale partecipazione attiva degli Enti

locali in questo settore¹⁸ (Fonte: EuroPuglia). Infatti, dall'indagine Orci sugli Enti Cooperanti è emerso che il 69% degli Enti pubblici pugliesi ha iniziato ad operare in progetti e/o azioni di cooperazione internazionale proprio a partire dal 2003.

A testimonianza del fatto che l'ossatura della cooperazione internazionale in Puglia sia ancora in fase embrionale, l'indagine ORCI attesta che solo il 55% degli Enti pubblici si è dotato di un apposito ufficio di cooperazione. Tale dato testimonia, inoltre, come spesso si assista, tra gli attori della cooperazione, all'assenza non solo di un coordinamento programmatico, ma soprattutto di personale qualificato. Da qui deriva la necessità, per l'esercizio di compiti specifici¹⁹, di esternalizzare le competenze attraverso l'affidamento degli incarichi a consulenti e *project manager*²⁰ esterni all'Ente.

Tabella 4. Risorse umane impegnate nella cooperazione internazionale negli Enti Pubblici

Addetti per posizione organizzativa	%
Dirigenti	12,7
Funzionari	12,7
Impiegati (tempo pieno)	32,5
Impiegati (part-time)	4,0
Collaboratori esterni	38,1

Fonte: ORCI

La mancanza nel territorio regionale di una gestione programmatica ed efficace degli interventi di cooperazione capace di coinvolgere la totalità degli attori locali è confermata dal fatto che sono soprattutto gli Enti pubblici a risultare protagonisti del settore. Si pensi che il 36% degli interventi è gestito da Enti pubblici in qualità di *Leader Partner*, mentre nel 59% dei casi gli Enti pubblici hanno comunque un

¹⁸ Per un approfondimento del quadro delle politiche di cooperazione della Regione Puglia si veda il paragrafo 2.

¹⁹ Considerando la composizione delle risorse umane impiegate nella cooperazione internazionale da parte degli Enti pubblici, si rileva che il 38,1% è rappresentato da Collaborazione Esterni (Fonte: Orci, 2009). In realtà è da più parti riconosciuta l'importanza di questi collaboratori non solo in quanto fonte di *expertise* e *know-how*, ma soprattutto per la complessa attività di *networking* e *lobbying* da questi messa in atto e che fa da ponte tra il settore pubblico e quello privato.

²⁰ Figura professionale il cui compito è appunto quello della progettazione, attuazione e gestione degli interventi di cooperazione.

ruolo di partner attivo nei progetti di cooperazione in cui sono inseriti. Al contrario, il settore privato presenta ancora ritardi in tal senso visto che nella maggior parte dei casi gli Enti privati vengono inseriti nei progetti in quanto partner non capofila. In realtà questa differenza di azione tra i due gruppi di attori, pubblici e privati, è in parte determinata dagli stessi criteri di eleggibilità inseriti nei programmi e nei bandi di attuazione che spesso prevedono che l'ente promotore dell'intervento abbia la forma giuridica di ente pubblico. Evidentemente un simile aspetto limita le iniziative private in ambito di cooperazione e fanno di quest'ultime un aspetto residuale delle stesse strategie di impresa. In effetti, guardando alla forma giuridica degli Enti privati operanti in Puglia, si evince come siano per lo più le associazioni senza scopo di lucro ad essere maggiormente attive (60%). Se agli enti con forma associativa si sommano tutte le organizzazioni senza una specifica vocazione lucrativa come cooperative, fondazioni e Ong, emerge con evidenza che il settore "non profit" costituisca, in Puglia, il principale attore della cooperazione in campo privato.

Questo quadro rileva un'importante caratteristica del settore privato pugliese, ovvero quello di non considerare la cooperazione internazionale quale strumento in grado di favorire la proiezione internazionale complessiva, ma piuttosto come un'attività accessoria capace di incidere in maniera marginale sui profitti di impresa: solo il 4% degli Enti privati cooperanti è composto da imprese aventi scopo di lucro. Lo stesso Documento Strategico Regionale (DSR) 2007-2013 sottolinea come la cooperazione internazionale non sia considerata dalle imprese pugliesi una forma di internazionalizzazione e di apertura verso il bacino del Mediterraneo, ma piuttosto un settore marginale volto soprattutto alla filantropia. Emerge dunque la necessità, divenuta anche uno degli obiettivi della nuova programmazione 2007-2013 della Regione, di rafforzare il coinvolgimento e la partecipazione di capitali e attori privati nei progetti di cooperazione. In realtà, lo stesso DSR sottolinea come i limiti dimensionali delle imprese pugliesi condizionino inevitabilmente la loro capacità di investire le proprie risorse specifiche (umane, produttive e finanziarie) al fine di adottare approcci maggiormente proattivi rispetto alle possibilità di garantirsi un certo grado di proiezione internazionale. Tale considerazione trova conferma anche nei dati emersi dall'indagine ORCI dal momento in

cui si evidenzia come una gran parte di Enti privati che operano nel campo della cooperazione sia costituita per lo più dalla forma giuridica di Consorzi (16%). Questo dato può essere letto come la volontà delle imprese pugliesi di superare il proprio nanismo imprenditoriale al fine di assumere un ruolo attivo nel settore della cooperazione, avviando a tal fine progetti di partenariato che coinvolgano contemporaneamente Enti pubblici e privati in grado di fornire importanti contributi non solo in termini di capitali ma soprattutto di *know how*.

Evidentemente, la fase embrionale di questo attivismo non è ancora in grado di apportare miglioramenti rispetto alle *performance* registrate nel settore sulle quali, inoltre, pesa lo svantaggio competitivo che accomuna tutte le regioni meridionali che scontano carenze «in termini di organizzazione e competenze che si traduce in un'enorme perdita di risorse e di conseguenza, nell'impossibilità di promuovere un reale processo di crescita del settore e dell'indotto che questo è in grado di attivare»²¹. Le difficoltà degli Enti cooperanti in Puglia possono in parte essere lette come il risultato di una struttura economico-sociale debole e con scarse capacità di *networking* che, soprattutto a causa delle piccole dimensioni che caratterizzano i singoli enti che la compongono, risulta spesso incapace di creare reti a scala non solo globale, ma anche sovregionale. Questa configurazione evidentemente rappresenta un limite allo sviluppo del settore poiché,

considerate le tendenze evolutive dello scenario della cooperazione internazionale a livello nazionale ed internazionale, che tendono a premiare le configurazioni reticolari di livello transnazionale, e le caratteristiche dimensionali degli Enti cooperanti pugliesi, l'individualismo non può che essere foriero di future difficoltà competitive con tutte le conseguenze che questo può comportare per il futuro sviluppo del settore a livello regionale²².

È importante allo stesso tempo sottolineare che le *performance* degli Enti privati pugliesi non possono essere lette adeguatamente se non si considera il fatto che, come per gli Enti pubblici, siamo di fronte ad un settore giovane che ha trovato impulso proprio a partire

²¹ Osservatorio Regionale sulla Cooperazione Internazionale, *Indagine conoscitiva sulla cooperazione internazionale in Puglia*, 2009, p. 44.

²² *Ibidem* p.47.

dalla l.g. 20/2003: quasi i tre quinti degli Enti privati pugliesi opera da meno di cinque anni e quelli nati negli ultimi due anni sono il 15%.

Il quadro che ne deriva è dunque quello di un settore, quale quello della cooperazione, sicuramente costituito da Enti pubblici e privati che mostrano un'iniziale volontà di darsi una maggiore proiezione internazionale, al fine di diversificare le proprie attività all'interno di una dinamica macroeconomica che vede nell'internazionalizzazione una possibile azione di promozione di sviluppo locale e di creazione di reti sovraregionali. La cooperazione e la capacità stessa dei suoi attori di rafforzare le reti transazionali, favorendo in questo modo la circolazione di *hard externalities* e *soft externalities*, diventa in quest'ottica condizione ineludibile per lo sviluppo del territorio regionale.

La l.r. 20/2003, i 174 milioni di euro investiti dalla Regione Puglia nei programmi di cooperazione nonché i 294 progetti di Cooperazione internazionale ai quali la Regione ha partecipato in modo attivo nel periodo 2005-2010 hanno certamente contribuito a mettere in moto una serie di attori quali Ong, Enti locali e territoriali, imprenditori e società civile. Allo stesso tempo, però, il valore aggiunto derivante dal cooperare risulta particolarmente impegnativo da ottenere soprattutto per quegli attori che hanno iniziato a misurarsi da pochi anni con questo settore, come nel caso pugliese. Il doversi scontrare con problematiche importanti, con limiti legati alla debolezza organizzativa e finanziaria degli enti e con la mancanza di una programmazione strategica evidentemente ostacola lo sviluppo dimensionale e qualitativo del settore e contestualmente richiede una nuova strategia da parte delle istituzioni regionali basata sulla multisettorialità degli interventi e soprattutto su azioni volte ad incentivare, incrementare e migliorare le capacità delle singole parti a dialogare e cooperare. La necessità a questo punto è quella di alimentare tali iniziative e soprattutto avviare un approccio di tipo circolare «fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, la reciprocità degli interessi e degli obiettivi e il co-sviluppo»²³. Protagonisti di questa nuova relazionalità dovranno essere certamente Regione ed Enti locali, in quanto soggetti promotori di sviluppo e *networking*, ma in tale processo dovranno trovare sempre più spazio

²³ M. PARISI, *Le Regioni nel processo di internazionalizzazione, Analisi E Ricerca*, Archidata, Milano, 2006, p. 6.

nuovi attori quali imprese, Università, centri di eccellenza, poiché è solo attraverso una cooperazione che si sviluppa dapprima a livello territoriale che si possono generare azioni di partenariato che guardano al di là del Mediterraneo.

4. La proiezione competitiva della Puglia nella cooperazione dell'area euro-mediterranea: reti ed internazionalizzazione nello spazio dei flussi.

In «quell'intrigante "scenario" di mediterraneità che dall'interazione propositiva e collaborativa tra città, nodi di una "rete" virtuosa di sviluppo, potrà scaturire in una "innovativa" prospettiva d'integrazione sostenuta dall'Unione Europea»²⁴, il ruolo della cooperazione euro-mediterranea appare quanto mai di rilievo. Quest'ultima, assieme allo scambio di informazioni e alle sinergie tra soggetti pubblici e privati e tra realtà territoriali diverse, è condizione indispensabile per cogliere le nuove opportunità, valorizzare le progettualità esistenti, promuovere l'innovazione e la competitività. Per il Mediterraneo, spazio aperto e, quindi, luogo per eccellenza d'aggregazione, di scambio culturale e trasferimento di conoscenza, per lungo tempo negatosi all'integrazione e alla costituzione di nessi collaborativi per via di forti particolarismi²⁵, l'esigenza di cooperare, di porre in essere politiche di riposizionamento competitivo all'interno di reti che si estendano su scala transnazionale, diventa una priorità imprescindibile e rappresenta un'opportunità dalle implicazioni profonde. L'Italia, dunque, per la sua particolare posizione geografica nell'area in questione, in quanto crocevia privilegiato di flussi, non può che giocare un ruolo di primo piano nell'attivazione di una relazionalità virtuosa con l'altra sponda del Mediterraneo, nella prospettiva di una «reciproca accelerazione delle rispettive condizioni di sviluppo, al fine di contribuire, reciprocamente e concretamente, all'efficace sviluppo del dialogo nord-sud»²⁶. Al suo interno, le

²⁴ T. D'APONTE, ««LETTERATI» e...«ALTRI»», in T. D'APONTE, G. FABBRICINO (a cura di), *Città Euro-mediterranee tra immigrazione, sviluppo, turismo. Atti della giornata di studi Napoli, 30 novembre 2007*, Aracne, Roma, 2008, p. 8.

²⁵ Cfr. T. D'APONTE, «La città euro-mediterranea in una prospettiva di integrazione virtuosa», in T. D'APONTE, G. FABBRICINO (a cura di), *op. cit.*, p. 108.

²⁶ *Ivi*, p. 109.

Regioni rivestono un ruolo fondamentale in tale ambito anche grazie alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha riformato il titolo V della Costituzione, riconoscendo l'importante contributo delle Regioni e delle Province Autonome nella politica economica estera, nel processo di internazionalizzazione e cooperazione territoriale dell'Italia. Tutte le Regioni sono ormai consapevoli dell'impossibilità di restare alla periferia dei flussi che interessano l'Europa e al di fuori delle politiche di cooperazione con i Paesi esteri più o meno vicini. Ciò è tanto più vero per una regione, come la Puglia che, godendo della sua posizione geografica di regione più ad Est d'Italia, è, come sottolineato anche nel Programma operativo FESR 2007-2013, frontiera dell'Europa nel Mediterraneo e altrettanto vero per una realtà che manifesta, come evidenzia il DSR 2007-2013, un grado generalmente basso di internazionalizzazione produttiva delle imprese. Date tali criticità, l'affermazione di una proiezione internazionale della Puglia, nella visione della programmazione della governance regionale, si configura sempre più quale condizione ineludibile per l'apertura del contesto regionale, attuizzabile, in primo luogo, attraverso l'attivazione di un diffuso e qualificato partenariato territoriale per mezzo di numerosi progetti di cooperazione alimentati dai finanziamenti europei. Il ruolo potenziale dell'Amministrazione regionale quale protagonista di una presenza più attiva e dinamica del "sistema Puglia" nei processi di internazionalizzazione è, infatti, rimarcato in più punti all'interno del DSR che indica lo sviluppo e la promozione di accordi partenariali e di cooperazione economica a livello transnazionale quale asse prioritario dell'internazionalizzazione dell'economia regionale. Nella stessa direzione va l'azione del Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia (PRINT) che costituisce il principale documento di programmazione delle politiche di internazionalizzazione a scala regionale il cui aspetto cruciale è indubbiamente quello dell'aver posto "al centro del processo il territorio"²⁷: esso mira a creare un sistema territoriale in grado di coordinare le politiche regionali con quelle centrali e armonizzare tutte le iniziative di internazionalizzazione avviate dalla Regione. Le relazioni internazionali della Regione Puglia si inquadrano in una serie di leggi regionali, quali, nello specifico:

²⁷ Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia 2007-2013 (PRINT), p. 4.

1) l. r. n. 20/2003 “Partenariato per la cooperazione”, che rafforza il ruolo della cooperazione decentrata nell’area dei Balcani occidentali e dei Paesi della Sponda Sud del Mediterraneo. E’interessante osservare come nei bandi da essa previsti costituisce elemento di positiva valutazione la localizzazione dell’intervento in una delle aree: la Sponda Sud del Mediterraneo, il Medio Oriente, l’area balcanica, le regioni abitate da popolazioni curde;

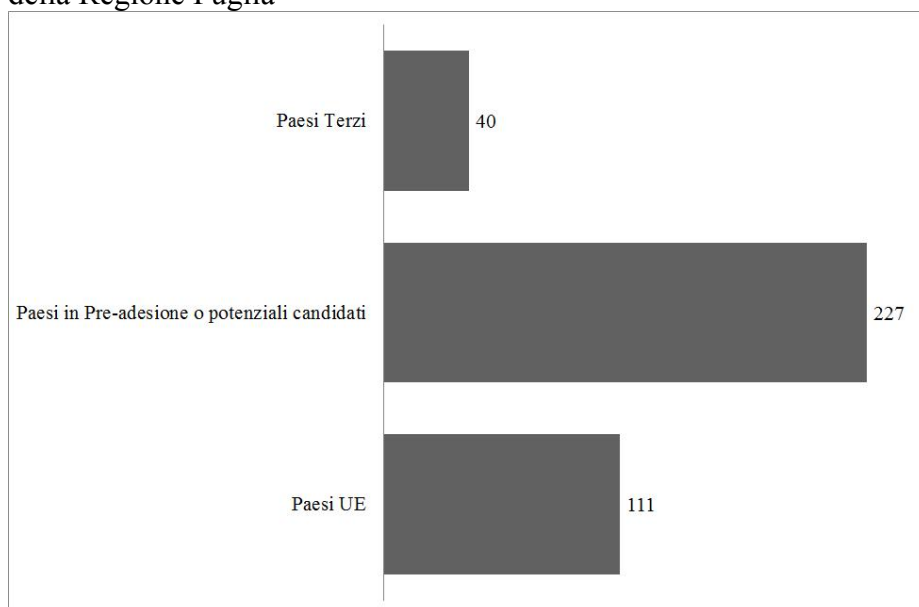
2) l. r. n. 23/2000 “Interventi a favore dei pugliesi del mondo”;

3) l. r. n. 26/2000 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di immigrazione extra-comunitaria”.

Al centro di un asse che collega la riva sud del Mediterraneo al Mar Nero, attraverso i Balcani, la Puglia, ponte ideale tra Occidente e Oriente e tra Nord e Sud, non ha in realtà ancora sfruttato a pieno il suo potenziale culturale, geopolitico ed economico in un’ottica di cooperazione. La sua particolare posizione geografica la rende potenziale protagonista dei processi di cooperazione su più fronti. Da un lato, la Puglia potrebbe giocare un ruolo rilevante nel processo di stabilizzazione di tutta l’area balcanica e della cosiddetta “Agenda di Salonicco”, che deve portare ad una piena adesione di tutti i paesi della penisola all’Unione Europea. Dall’altro, essa potrebbe giocare un ruolo di primo piano nella piena attuazione nella nuova politica di vicinato, che completa e rafforza il processo di Barcellona, al fine di realizzare un vero spazio comune euro-mediterraneo. Un elemento che risulta dunque presente nella visione dello sviluppo regionale al 2013 è proprio la collocazione geoeconomica della Puglia nel bacino del Mediterraneo così “allargato” e lungo alcune delle più rilevanti direttrici internazionali di sviluppo da realizzare attraverso un suo crescente ruolo di cerniera verso il Mediterraneo e l’Est Europa che implica scelte appropriate, non solo per quanto concerne il rafforzamento delle grandi infrastrutture e reti di trasporto e di comunicazione, ma anche relativamente alla capacità di rafforzare in modo significativo il dialogo e la cooperazione culturale, oltre che economica e commerciale. La proiezione competitiva della Puglia nell’area del bacino euro-mediterraneo poggia, pertanto, su una efficace implementazione di azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale europea e di prossimità, indicata come obiettivo trasversale nelle politiche di sviluppo dell’internazionalizzazione da promuovere in tutti gli ambiti di intervento in cui ciò risulta attuabile.

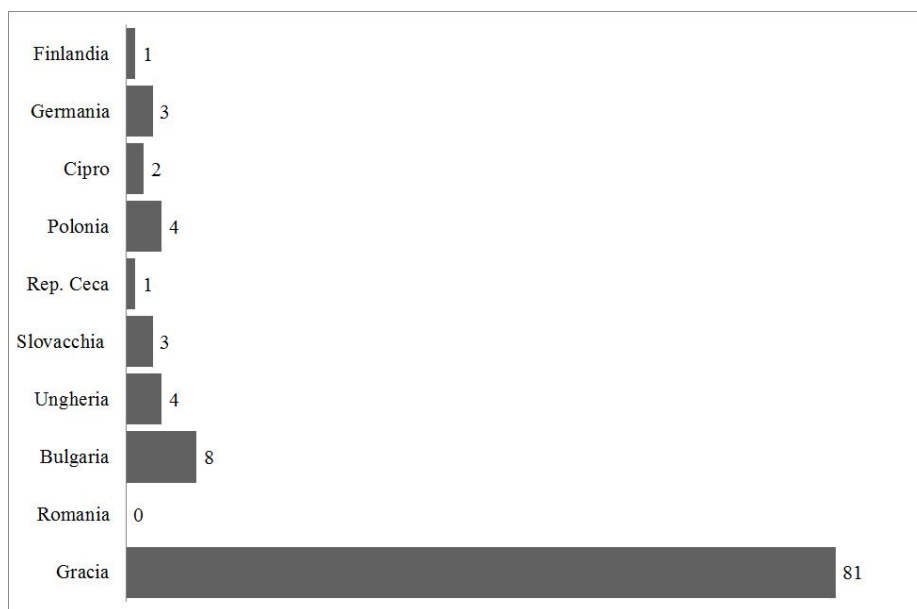
A partire dall'analisi dell'attuale posizionamento della Puglia nel quadro dei nuovi assetti della cooperazione internazionale, e tenendo conto sia dei più recenti orientamenti del partenariato istituzionale regionale e del settore privato, nonché delle linee direttrici e delle indicazioni formulate nell'ambito delle politiche in tal senso, sono state identificate le priorità geografiche sulle quali insiste la cooperazione della Puglia nell'area del Mediterraneo. Le scelte adottate riflettono, altresì, la necessità di garantire una linea di continuità strategica rispetto ai “focus” geografici avviati nell'ambito della precedente programmazione 2000-2006.

Figura 1. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia



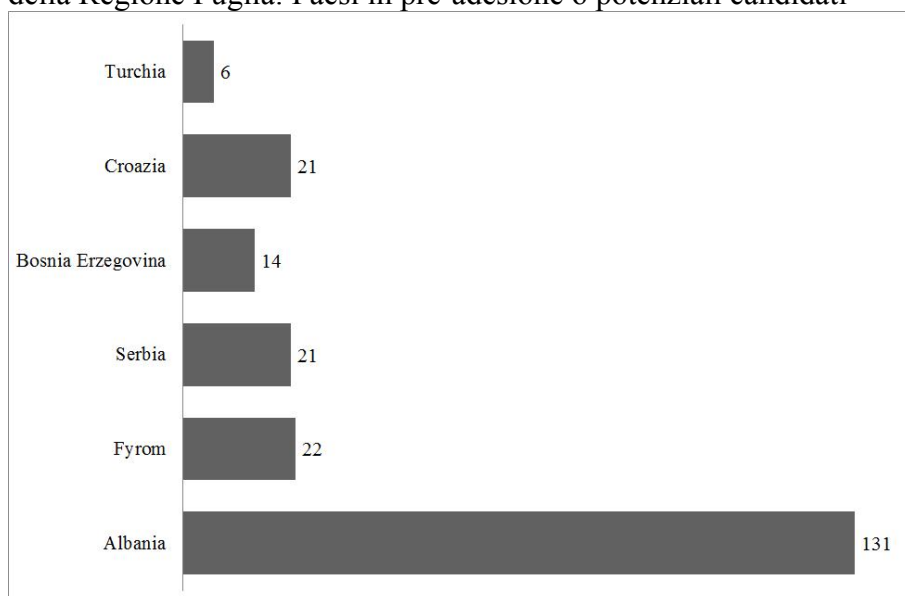
Fonte: Rapporto “Al di là del mare”, Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Figura 2. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia: Paesi Ue



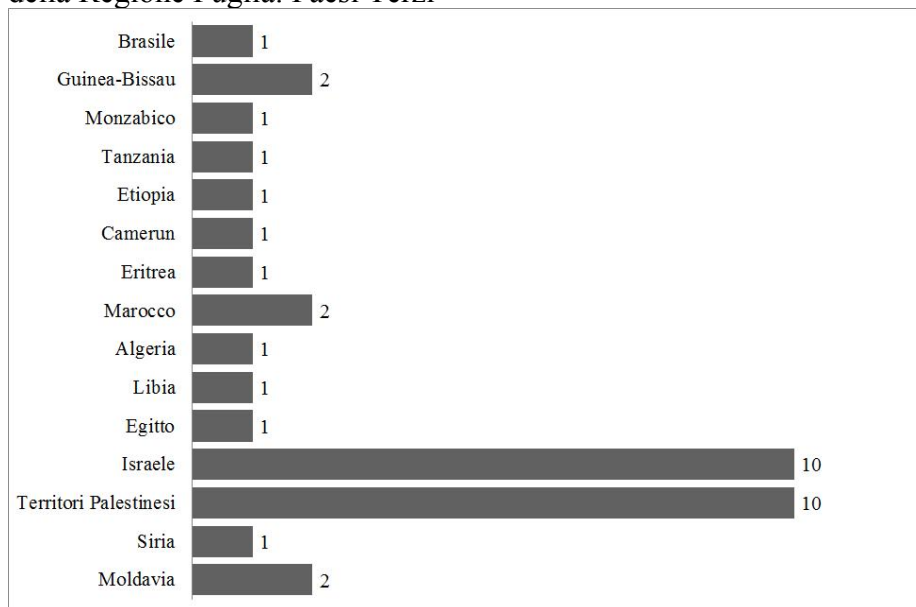
Fonte: Rapporto "Al di là del mare", Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Figura 3. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia: Paesi in pre-adesione o potenziali candidati



Fonte: Rapporto "Al di là del mare", Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Figura 4. Aree geografiche di intervento dei progetti di cooperazione della Regione Puglia: Paesi Terzi



Fonte: Rapporto “Al di là del mare”, Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

Diversi sono gli spazi entro cui si muove l'azione internazionale della Puglia, ma quello che maggiormente identifica la cooperazione regionale è lo spazio della regione balcanica. La Regione Puglia ha attivato accordi di collaborazione multilaterali e bilaterali con i paesi frontaliere adriatici, in primo luogo con l'Albania, che rappresenta il partner privilegiato per le politiche regionali di partenariato e cooperazione, anche in virtù dell'esperienza comune di cooperazione transfrontaliera maturata nell'ambito dell'Interreg, nonché della presenza in Albania di molti imprenditori pugliesi. Nell'accordo di collaborazione siglato con il Governo albanese, si fa esplicito riferimento all'impegno comune per la realizzazione del Corridoio Paneuropeo VIII che ha un valore strategico assoluto per lo sviluppo della cooperazione economica nell'area Balcanica. Allo stato attuale, tale iniziativa non ha registrato progressi, ma la concretizzazione della rete paneuropea potrebbe favorire non solo un intenso scambio di merci e di persone, ma anche dei flussi energetici che provengono dal Caucaso e dalle ex-Repubbliche Sovietiche dell'Asia centrale. Nell'area dei Balcani, la Regione Puglia ha, inoltre, sottoscritto

accordi di collaborazione con la Grecia, con la Macedonia, con la Moldavia, e nel corso dell'anno 2007, con la Bosnia e il Montenegro. Oltre al Programma Interreg Italia – Albania, la Puglia è, infatti, coinvolta in ulteriori programmi attivati nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (Interreg III A Italia-Grecia e Transfrontaliero Adriatico), transnazionale (Interreg III B CADSES e Archimed) e interregionale (Interreg III C East), che contribuiscono a far emergere i tratti di una realtà socio-geografica che va sempre più configurandosi come un'area all'interno della quale le comunità che vi sono insediate vivono numerose occasioni di lavoro e di vita comune e dove vanno affermandosi reciproci interessi economici, culturali e socio-politici. Un altro segno rilevante della recente azione di internazionalizzazione della Puglia è rappresentato dalla partecipazione regionale ad un progetto ambizioso, condiviso con altri Enti locali ed associazioni italiane, serbe, croate, montenegrine, bosniache: la costruzione della “Euroregione Adriatica” (Regione Puglia, Settore Mediterraneo). Obiettivo principale è l'instaurazione e lo sviluppo dei rapporti tra Paesi “dirimpettai”, attraverso la promozione di scambi culturali, economici, sociali, nella tutela e nel rispetto delle reciproche differenze, e l'individuazione, al contempo, di una strategia comune di sviluppo alla luce di esperienze “comunitarie” condivise. La creazione di un'area adriatica economicamente integrata, capace di proporsi come spazio unitario verso i mercati globali, e di sviluppare una rete di infrastrutture permeabili su entrambe le sponde dell'Adriatico, può rappresentare uno tra i primi risultati concreti dell'applicazione di un modello riuscito di cooperazione transnazionale.

Il Rapporto Orci (2009) conferma la geografia degli interventi di cooperazione internazionale sin qui delineata. L'analisi condotta allo scopo di individuare le priorità geografiche degli enti pubblici quanto agli interventi di cooperazione internazionale mostra come siano il criterio di prossimità geografica e la tradizione transfrontaliera a riaffermarsi nelle scelte di *policy* pugliese in tale specifico ambito. Le iniziative progettuali degli Enti pubblici oggetto della *survey* sono concentrate in Albania (24%), Grecia (30%), Montenegro (4%) e Croazia (4%). Come già ampiamente messo in luce, gli interventi attuati dagli Enti pubblici presi in esame si concentrano nei Paesi “dirimpettai” della sponda adriatica, mentre valori decisamente più bassi si rilevano con riferimento agli interventi di cooperazione attuati

nell'area geografica del Medio Oriente e del Nord Africa (7%), nonché di quelli nell'area Mediterranea, in Libano, Siria, Egitto e Tunisia. Obiettivo fondamentale dell'attuale periodo di programmazione è quello di irrobustire e qualificare ulteriormente i sistemi di cooperazione territoriale (Obiettivo 3 della politica europea di coesione 2007-2013), integrando le attività nell'area balcanica con quelle che insistono nello spazio mediterraneo, e coniugando virtuosamente le politiche di cooperazione territoriale e istituzionale con l'internazionalizzazione del sistema produttivo pugliese, puntando al consolidamento della coesione internazionale e delle relazioni sociali, economiche e culturali con i Paesi non comunitari. La strategia adottata dalla Regione, "La Puglia nel Mediterraneo, un mare di opportunità", ha, quindi, una grande responsabilità per lo sviluppo dei territori che si affacciano su questo bacino comune, dai Balcani al Medio Oriente alla Sponda Sud del Mediterraneo dato la sua posizione di "Regione cerniera", realtà leader dei rapporti con l'Albania e con tutti i Paesi dei Balcani Occidentali e del Corridoio VIII.

Tabella 5. Paesi in cui gli enti pubblici hanno operato nel triennio 2006-2008

Area geografica	Percentuale su totale
Europa e Nord America	43 %
Europa Sud-Est	39 %
Europa centro-orientale	6 %
Medio-Oriente e Nord Africa	7 %
America Latina	2 %
Africa	2 %
Asia	1%

Fonte: Orci, 2009

Dopo l'ampio spazio dedicato all'attività dell'Ente regionale e degli Enti pubblici, passiamo a tracciare una mappa delle aree geografiche di intervento degli Enti privati pugliesi segnalando le eventuali discontinuità con quella rilevata nell'ambito dell'attività pubblica. Per quanto riguarda il settore privato *profit*, va premesso che, come già accennato, il DSR evidenzia come solo il 4% delle imprese pugliesi ha avviato processi di internazionalizzazione e come essi, inoltre, prendano per lo più la forma di mere delocalizzazione di

alcune fasi di produzione e non di azioni di cooperazione internazionale tout court.

La bassa partecipazione delle imprese pugliesi ai processi più avanzati di integrazione internazionale», si legge nel DSR, «viene evidenziata anche nella recente indagine dell'Osservatorio Banche Imprese che rileva come solo il 5,2% di un campione rappresentativo di aziende locali adotti strategie di internazionalizzazione produttiva, nonostante oltre il 30% abbia sperimentato attività esportative, con vari gradi di intensità e continuità. Tale dinamica si riflette anche nei dati statistici inerenti agli strumenti agevolativi nazionali, resi disponibili dal Ministero delle Attività Produttive, che evidenziano un grado di partecipazione deludente da parte degli operatori pugliesi alle opportunità di accesso ad agevolazioni nazionali a sostegno dei processi di internazionalizzazione. Infatti, la partecipazione delle imprese pugliesi risulta piuttosto scarsa, sia in relazione al finanziamento di programmi di penetrazione commerciale, sia in relazione all'accesso a strumenti agevolativi finalizzati alle varie forme di investimento all'estero. Nel complesso questi dati evidenziano che, seppure in presenza di importanti segni di competitività sul fronte del commercio internazionale, l'industria pugliese esprime ancora un numero relativamente ridotto di imprese internazionalizzate²⁸.

Dalla mappatura degli Enti privati attivi in programmi di cooperazione, emerge immediatamente come la geografia degli interventi si contraddistingua per una forte concentrazione nell'area euro-mediterranea. Sebbene gli enti presi in esame operino in 49 Paesi distribuiti su tutti e cinque i continenti, la regione euro-mediterranea catalizza in realtà gran parte delle iniziative di cooperazione internazionale; non a caso ben 34 dei 49 Paesi in cui essi operano fanno parte di questa regione geografica.

Tabella 6. Distribuzione delle attività di cooperazione internazionale degli Enti privati pugliesi per aree geografiche

Area geografica	Paesi interessati	Percentuale su totale
Unione Europea	Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.	37%

²⁸ Documento Strategico Regionale 2007-2013, Regione Puglia, p. 18.

Area Nordafricana e Mediorientale	Afghanistan, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Libano, Siria, Territori Palestinesi Occupati, Tunisia, Turchia.	23%
Area Balcanica	Albania, Bosnia, Croazia, Montenegro, Serbia.	10%
Africa Subsahariana	Angola, Guinea Bissau, Kenya, Malawi, Mozambico, Sudan, Tanzania, Zambia.	16%
America Centrosoettentrionale	Guatemala, Honduras, Canada.	6%
America Meridionale	Argentina, Ecuador, Brasile.	6%
Altri	Australia.	2%

Fonte: Orci, 2009

In vista della nuova programmazione comunitaria, contraddistinta da una forte caratterizzazione mediterranea, la forte presenza degli Enti privati pugliesi nei paesi della regione euro-mediterranea è certamente un punto di forza del sistema, che è auspicabile venga ulteriormente consolidato nel corso dei prossimi anni, arrivando ad esprimere il massimo delle proprie potenzialità. Più in dettaglio, il Paese in cui operano la maggior parte degli enti oggetto dell'indagine condotta dall'Orci è, in analogia con quanto riscontrato per quelli pubblici, l'Albania: il 43% degli enti, infatti, dichiara di avervi operato negli ultimi tre anni. I forti legami storici e culturali, i movimenti migratori incrociati nonché l'ultradecennale impegno dell'Unione Europea nel favorire la nascita di proficue relazioni transfrontaliere nel mare Adriatico sono certamente le ragioni di fondo che spiegano la nutrita presenza di Enti privati pugliesi in Albania nell'ambito di iniziative di cooperazione. Seguono, nella graduatoria relativa alla regione euromediterranea, il Marocco e la Grecia, in cui opera o ha operato un ente su dieci. Notevoli sono le relazioni instaurate con i Paesi candidati o candidabili all'ingresso nell'Unione Europea: sono sei i paesi del quadrante orientale mediterraneo, comprendendo anche la Turchia, nei quali gli Enti privati hanno operato o stanno ancora operando con iniziative di cooperazione internazionale. Per quanto riguarda la sponda meridionale del Mediterraneo, gli Enti privati pugliesi hanno instaurato relazioni lungo tutto l'arco arabo, dal Marocco alla Siria, per un totale di nove paesi

coinvolti: di notevole importanza i progetti con Israele e nei Territori Palestinesi Occupati, nonché con l'Algeria.

Tabella 7. Paesi di intervento della cooperazione degli Enti privati pugliesi

Posizione	Paese	Percentuale su totale
1	Albania	43,7%
2	Ecuador	29,2%
3	Afghanistan	18,7%
4	Grecia, Marocco	10,4%
5	Argentina, Malta, Romania, Terr. Pal. Occupati	8,3%

Fonte: Ns elaborazione su dati Orci, 2009

La proiezione competitiva della Regione Puglia nei processi di cooperazione internazionale comporta con tutta evidenza la necessità di partecipare in modo sempre più attivo ai programmi e alle iniziative che riguardano l'area mediterraneo-balcanica, operando fattivamente per la costituzione di un'area di libero scambio euro-mediterranea che individui un unico bacino culturale, ambientale e turistico, fondato sulla rinnovata continuità fra le sue coste ed i suoi spazi marittimi e che vedrebbe la Regione dotata di una nuova centralità nei flussi delle rotte commerciali (si pensi al Corridoio VIII), configurandosi come area naturale di incontro delle rotte di collegamento tra il Nord ed il Sud e tra l'Est e l'Ovest d'Europa. Tali obiettivi, certamente ambiziosi in una realtà, come quella mediterraneo-balcanica, in cui il processo di decentramento è ancora arretrato o addirittura contrastato, potranno tuttavia contare su di una rete di relazioni già instauratasi "dal basso" tra istituzioni locali delle due sponde adriatiche, attraverso una pluralità di iniziative di partnership e gemellaggio. La competitività della Puglia nel settore della cooperazione internazionale poggia proprio sulla sua possibilità di farsi promotrice di iniziative capaci di coinvolgere allo stesso tempo i territori europei del Mediterraneo, i paesi nuovi aderenti, quelli di prossima adesione ed i paesi del bacino del Mediterraneo in virtù del suo rapporto privilegiato con i Paesi dell'area balcanica e del suo potenziale e sempre più attuale ruolo di cerniera tra la sponda adriatica e quella meridionale del Mediterraneo.

La cooperazione messa in atto dalla Regione diventerebbe una grande opportunità di valorizzazione e sviluppo proprio perché mirerebbe con forza ad «orientare l'azione di programmazione verso

processi che includano obiettivi ampi che potenzino sempre più le possibilità di relazioni tra territori diversi»²⁹ alla cui accelerazione e riuscita la Puglia potrebbe contribuire fortemente giocando finalmente fino in fondo quella partita con il Levante che in realtà non ha mai intrapreso³⁰.

5. Configurazioni territoriali della cooperazione pugliese

La cooperazione territoriale inserisce il contesto regionale pugliese nelle dinamiche internazionali lasciando emergere la propensione della Regione e degli Enti locali all'attivazione di relazioni sovra locali incentrate su alcune tematiche quali: lo sviluppo socioeconomico, l'agricoltura, le reti materiali ed immateriali, l'ambiente, la cultura, la sanità e il welfare. Il territorio regionale, ed il suo livello di apertura sovra locale, viene così ridisegnato a partire dalla tipologia di politiche attivate, dal livello e intensità delle attività svolte dagli attori coinvolti, dalle specificità territoriali delle aree interessate dalle politiche di cooperazione. Si definisce così uno scenario regionale, in virtù dell'attivazione e della partecipazione alle politiche di cooperazione, che palesa differenze nella distribuzione territoriale delle iniziative e nei macro-ambiti d'intervento, frutto di combinazioni vincenti tra politiche "specifiche", attivismo degli attori individuali o della rete locale, dotazione patrimoniale su cui impostare progetti di cooperazione. L'importanza attribuita alla scala locale determina una complessità dei processi di sviluppo lasciando emergere la varietà e le differenze, in quanto esito di diverse risorse specifiche dei territori e di diverse relazionalità, sia di prossimità che sovra locali, quale fattore principale su cui impostare le politiche di cooperazione allo sviluppo. Tali politiche dovrebbero guardare al territorio come

un supporto dinamico per la propria azione, con cui instaurare un rapporto interattivo e consapevole delle specifiche dinamiche di contesto (risorse

²⁹ A. IVONA, "Nuove centralità e antiche relazioni territoriali: alcuni percorsi possibili", in T. D'APONTE, G. FABBRICINO (a cura di), *op.cit.*, 2008, p. 267.

³⁰ Cfr. M. DELL'AQUILA, "I centri, i livelli, le specificazioni della cultura letteraria e scientifica", in M. DELL'AQUILA, B. SALVEMINI (a cura di), *Storia di Bari Nell'Ottocento*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 7.

territoriali presenti e modalità di utilizzo delle stesse, attori locali e loro organizzazione sul territorio, conflittualità presenti e/o latenti, rapporto con i livelli sovra locali, vantaggi competitivi)³¹.

La Regione Puglia, iniziata la sua esperienza di cooperazione a partire dagli anni '90, può oggi ripercorrere il suo percorso evolutivo e disegnarne le tracce sul suo territorio. Un'esperienza di cooperazione, quella pugliese, che è stata segnata da un ruolo di protagonismo degli Enti pubblici sia nell'attuazione dei programmi comunitari sia nel recepimento di iniziative nazionali, sia, infine, nella predisposizione di politiche regionali. Gli Enti privati con scopo di lucro, influenzati anche dai livelli d'internazionalizzazione del sistema produttivo nel suo complesso, non si sono distinti in questi anni per aver giocato un ruolo decisivo nelle iniziative di cooperazione; semmai sono state le associazioni senza scopo di lucro ad essere attivamente impegnate su questo fronte (Fonte: Orci, 2009).

Al fine di rappresentare il ruolo pugliese nella cooperazione ma allo stesso tempo di mettere in luce le varie differenze interne alla regione, si è tentato di definire alcune "rappresentazioni territoriali" nel tentativo di comprendere gli scenari attuali e prefigurare quelli futuri. Tali profili sono emersi da una lettura congiunta tra tipologia di soggetti coinvolti, area territoriale di provenienza, tipologia di progetti di cooperazione³². Facendo riferimento all'indagine condotta nell'ambito dell'Orci, nello specifico, e all'attività dell'Assessorato Mediterraneo della Regione Puglia, in generale, è possibile differenziare il ruolo e i compiti che gli enti pubblici e gli enti privati hanno assunto nella cooperazione pugliese, influenzando nella forma e nel contenuto la distribuzione territoriale dell'attività inerente alla cooperazione.

- Le Province costiere: "motrici" del processo di cooperazione

Guardando alla distribuzione territoriale degli enti pubblici impegnati nella cooperazione emerge il ruolo rilevante delle Province

³¹ E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI "Sviluppo locale e cooperazione internazionale. Una proposta metodologica", in E. BIGNANTE, E. DANSERO, C. SCARPOCCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 61-62.

³² Nella definizione dei profili ha prevalso una metodologia qualitativa piuttosto che quantitativa. Tuttavia per quest'ultima ci si è avvalsi in modo congiunto della documentazione prodotta dal Settore Mediterraneo della Regione Puglia e dei risultati dell'indagine campionaria condotta dall'Orci.

di Lecce, di Brindisi e di Bari che contribuiscono al totale regionale dei partecipanti pubblici con una percentuale, rispettivamente, del 36%, 19% e 39%. Un ruolo marginale è rivestito dalle Province di Taranto e di Foggia che insieme raggiungono una percentuale del 6% (4% Foggia e 2% Taranto) (Fonte: dati Orci). La concentrazione delle politiche d'intervento nelle tre Province, su spinta della programmazione europea, ha attribuito a quest'ultime un ruolo di traino nella cooperazione pugliese. La localizzazione geografica è risultata di fondamentale importanza poiché fin dalla prima programmazione comunitaria, a partire dal 1994, le Province di Bari, Brindisi e Lecce sono state elette come contesti ammissibili a partecipare agli interventi previsti da Interreg Italia-Albania e Interreg Italia-Grecia. L'affaccio sull'Adriatico, in particolare, e sul Mediterraneo, in generale, delle tre province pugliesi ha giocato un ruolo fondamentale nell'affermazione di questi territori come protagonisti di alcuni progetti di cooperazione. Sembra premiare, dunque, la vicinanza geografica accompagnata da una serie di dinamiche coevolutive storiche che accomunano la Puglia, in generale, e le aree costiere³³, in particolare, con i Paesi dell'altra sponda adriatica, tra cui l'Albania, e con la Grecia.

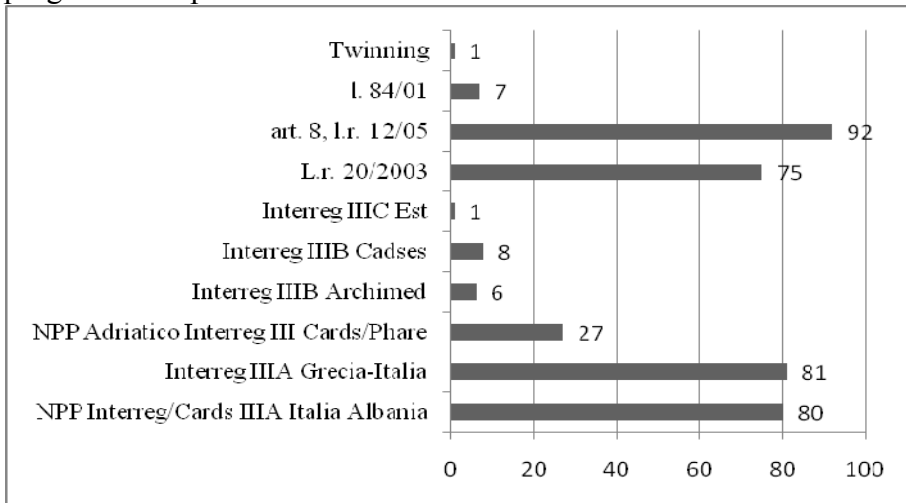
Inoltre gli enti pubblici, come i capoluoghi di Provincia, le Province, i Comuni con più di 10.000 abitanti, rappresentano "gli esperti" impegnati nell'attività di cooperazione fin dalla prima programmazione comunitaria. Tuttavia, è da notare come una maggiore partecipazione degli attori si sia verificata a partire dalla programmazione 2000-2006, con una concentrazione di progetti attorno al programma Interreg Italia-Albania (evoluto tra il 2004 e il 2006 nel Nuovo Programma di Prossimità, NPP) e al programma Interreg Italia-Grecia (rispettivamente 80 e 81 progetti attivati dalla Regione Puglia, Fig. 2). Tale dato, se incrociato con la tipologia di ente partecipante rileva per gli enti pubblici, un livello d'intervento che, nel periodo 2000-2006, ricade nel programma comunitario Italia-Albania per il 27,6% e nel programma Italia-Grecia per il 36,8 %,

³³ Per queste aree l'organizzazione del territorio è avvenuta in concomitanza con un G. «notevole sviluppo costiero», il quale «ha storicamente determinato il fiorire sulla costa di importanti città mercantili e la rete viaria sembra sia stata realizzata proprio in coerenza con un obiettivo economico sociale di apertura verso il mare di bacini produttivi interni di diversa ampiezza», D. BORRI, (a cura di), "Puglia", in G. Dematteis, A. CLEMENTI, P. PALERMO (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Bari, Laterza, 1996, II Vol., p. 312.

mentre per gli enti privati il 36,4% della partecipazione rientra nell'Interreg Italia-Albania e solo il 7,3% nell'Interreg Italia-Grecia (Fonte: dati Orci).

La medesima concentrazione territoriale degli attori nelle tre province pugliesi si verifica anche per gli enti privati operanti nel settore della cooperazione, i quali appartengono per il 50% alla Provincia di Bari e per il 29% alla Provincia di Lecce (Fonte: dati Orci).

Figura 5. L'azione internazionale della Regione Puglia 2000-2006: i progetti di cooperazione.



Fonte: Rapporto "Al di là del mare", Regione Puglia – Settore Mediterraneo 2009

- Le Relazioni sovralocali sedimentate: l'area euro-mediterranea

I criteri di prossimità geografica e di "patrimonialità" delle relazioni sovra locali, ovvero processi storici di sedimentazione delle relazioni, sembrano costituire i due principi-guida nella predisposizione di rapporti e progetti con soggetti e, pertanto, territori al di fuori del contesto regionale. Le relazioni di lunga durata instaurate da sempre con paesi come Albania e Grecia si mostrano quanto mai attuali, pur cambiando nella forma e nel contenuto. Le iniziative provenienti dal settore pubblico si concentrano per il 24% in Albania e per il 30% in Grecia (Fonte: dati Orci). In tal senso, la programmazione comunitaria e l'Unione Europea hanno svolto un ruolo decisivo nel consolidare tali relazioni mediante i programmi

riguardanti la cooperazione transfrontaliera: Interreg Italia-Grecia; Italia-Albania e Transfrontaliero Adriatico.

Anche per gli Enti privati le relazioni con le aree geografiche d'intervento si svolgono per una larga quota nell'area euro-mediterranea. Tali rapporti in virtù di una considerazione strategica attribuita al bacino del Mediterraneo tenderanno a consolidarsi anche attraverso i nuovi strumenti di cooperazione, tra cui il Progetto ENPI. Le relazioni degli Enti privati nei paesi della regione euro-mediterranea vanno a costituire così, soprattutto, nel futuro un punto di forza per l'intero contesto regionale pugliese.

Nei rapporti di cooperazione è certo come i ruoli e i compiti dei territori pugliesi, principalmente di apertura verso l'Est e di protagonismo negli scenari di sviluppo dell'area euro-mediterranea, siano riconosciuti non solo dalla programmazione comunitaria ma anche dai programmi nazionali e da quelli regionali; ai fondi comunitari e nazionali si affianca, infatti, la normativa regionale. Si ricorda che la l. r. 20/2003 mira a rafforzare il partenariato fra comunità, cooperazione allo sviluppo, alla cultura e promozione dei diritti umani con interventi da localizzarsi in paesi africani, nei Balcani e nel Medio Oriente, con priorità in alcuni paesi tra cui l'Albania. Inoltre la vocazione della Puglia nella cooperazione euro-mediterranea è anche sancita dall'art. 8 della l. r. 12/2005 "Norma in sostegno alle iniziative per la pace e per lo sviluppo delle relazioni tra popoli del Mediterraneo". Nel periodo 2000-2006 sono stati finanziati ben 75 progetti con la l. r. 20/2003 e 92 tramite l'art. 8 della l. r. 12/2005 (v. Fig. 2), a cui la Regione Puglia partecipa in qualità di finanziatore. Diverso è il ruolo svolto dalla Regione negli altri strumenti di cooperazione, ovvero: di Autorità di Gestione nell'Interreg Italia-Albania; di Organismo di Esecuzione nazionale nell'Interreg Italia-Grecia; di partner o Leader Partner nel transfrontaliero Adriatico e nei progetti di cooperazione transnazionale Archimed e CADSES (Central Danubian South-Eastern European Space) (Fonte: Regione Puglia, Settore Mediterraneo).

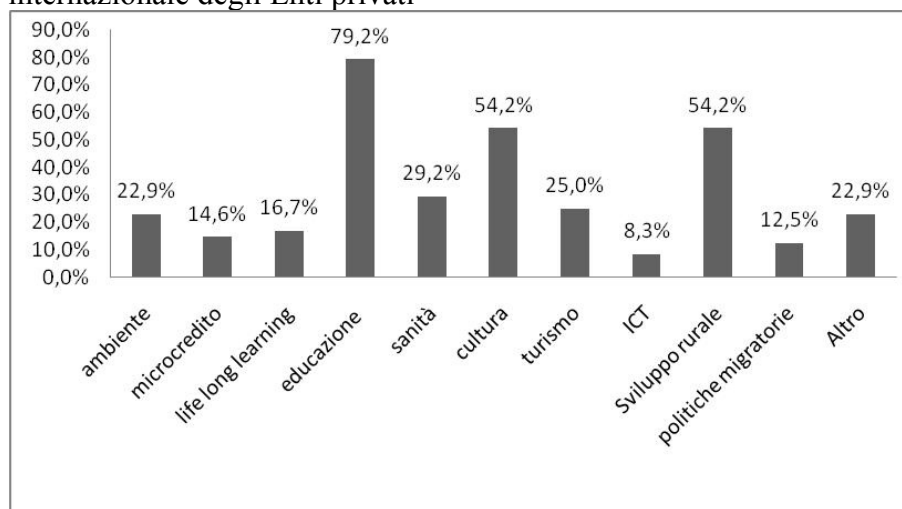
- Le Relazioni sedimentate con l'ecosistema naturale come base per le relazioni sovralocali: cultura, sviluppo rurale e ambiente

I settori d'intervento nei quali gli Enti privati pugliesi sono maggiormente impegnati riguardano ambiti relativi all'educazione

(79%), alla cultura (54%) e allo sviluppo rurale (54%) seguiti dalla sanità (29%) e dall'ambiente (22%) (v. Fig. 3). Per gli Enti pubblici invece un'ampia quota degli interventi rientra nel settore ambiente (46%), seguito dal settore cultura (11%) e sviluppo rurale (9%) (v. Fig. 4) (Fonte: dati Orci). Se andiamo a ricercare una corrispondenza tra questi settori e le caratteristiche territoriali, seppur diverse al proprio interno, del contesto pugliese, possiamo giustificare le ampie quote rivestite da Cultura, Sviluppo Rurale e Ambiente come fattori storicamente determinati e localizzati che da sempre contribuiscono alla definizione delle diverse forme di sviluppo locale e di programmazione territoriale all'interno del contesto regionale. Tali fattori che assumono in Puglia dei caratteri specifici sono espressione di relazioni sedimentate con l'ecosistema naturale e che vengono oggi attivate in virtù dell'esistenza di nuove relazioni sovra locali, a volte spontanee, a volte indotte per il tramite della programmazione comunitaria. Nei vari programmi Interreg che dal 1994 hanno visto la Puglia svolgere un ruolo attivo nella gestione dei fondi strutturali, troviamo, fra i tanti ambiti d'intervento, quelli legati alle condizioni ambientali, alla cultura, in termini soprattutto di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali, e non ultimo il turismo come fattore di sviluppo locale, di dialogo interculturale, di miglioramento e di gestione di ecosistemi comuni. Si pensi alla gestione integrata delle aree protette (Rete Natura 2000) attivata nell'ambito di uno tra i tanti progetti transfrontalieri realizzati in cooperazione con la Grecia, oppure il potenziamento del porto di Brindisi, di Patrasso e di Corfù all'interno dello stesso programma. Il ruolo della Regione Puglia di dialogo con le altre culture viene ribadito nell'ambito dei due Accordi di Programma Quadro (APQ) "Balcani" e "Mediterraneo" e in particolare nei rapporti con l'Egitto per la gestione delle filiere ortofrutticole, della risorsa idrica, del patrimonio immateriale, della logistica portuale.

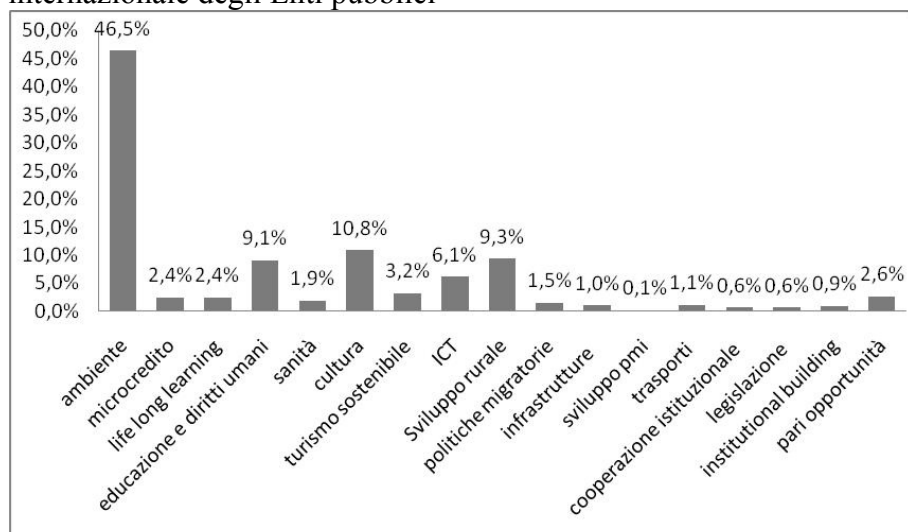
Altrettanto importante è l'asse tematico "infrastrutture di trasporto, di comunicazione e della sicurezza", previsto sia nell'Interreg Italia-Albania sia nell'Interreg Italia-Grecia, nel quale hanno svolto un'attività fondamentale le autorità portuali, nella fattispecie di Brindisi e di Bari, nonché la SEAP Società Esercizio Aeroporti Puglia.

Figura 6. Settori d'intervento dei progetti di cooperazione internazionale degli Enti privati



Fonte: Orci, 2009

Figura 7. Settori d'intervento dei progetti di cooperazione internazionale degli Enti pubblici



Fonte: Orci, 2009

6. Conclusioni

Il recente approccio decentrato alla cooperazione internazionale apre nuove prospettive di sviluppo per i territori dei paesi cooperanti, lasciando tuttavia presagire l'eventualità che tali prospettive si traducano nei fatti in un mero passaggio di poteri e competenze dal livello nazionale a quello regionale, a cui non corrisponda invece un effettivo coinvolgimento degli Enti locali. Nonostante il processo di decentramento enunciato nella fase introduttiva - che ha coinvolto indirettamente anche i percorsi di cooperazione attribuendo un ruolo decisivo agli enti locali territoriali - e gli ampi margini di azione sanciti dalla normativa di riferimento soprattutto alla scala regionale, il contesto pugliese si caratterizza, ad oggi, per un'attività rilevante e prevalente svolta dalla Regione. Difatti gli altri Enti locali assumono un ruolo residuale nel processo di cooperazione; piuttosto il loro intervento viene stimolato o indotto dalla programmazione centrale o comunitaria (si veda il caso più volte accennato delle tre Province di Bari, Brindisi e Lecce), soprattutto in ragione delle risorse finanziarie stanziare per la realizzazione dei progetti.

In primo luogo, ad ostacolare lo sviluppo degli enti cooperanti pugliesi e la loro proiezione internazionale è l'esistenza di numerose difficoltà di ordine informativo, a cui si aggiunge, la mancanza di partecipazione a reti relazionali che lascia emergere un modo di operare degli enti pugliesi isolato e prevalentemente dettato dall'individualismo. Nel pubblico tale "*gap* relazionale" è imputabile ad una persistente condizione di assenza di competenze che permettano di effettuare scelte di cooperazione guidate dal rispetto di una coerenza sempre maggiore tra attori, risorse territoriali e obiettivi del processo di cooperazione. Altra criticità è certamente riscontrabile nell'assenza di capacità da parte degli imprenditori locali di avviare autonomamente percorsi di cooperazione, utili per attivare un meccanismo relazionale cumulativo tra internazionalizzazione del singolo e internazionalizzazione del tessuto produttivo nel suo complesso.

La proiezione internazionale degli operatori privati interessati alla cooperazione viene, dunque, in qualche modo condizionata dalla capacità degli enti locali territoriali di coinvolgere questi attori nel processo di partecipazione ai bandi, stimolandone l'interesse e orientandone le capacità e gli sforzi progettuali, oltretutto sgravandoli

di molte responsabilità di tipo gestionale e/o finanziario. Il ruolo predominante della Regione Puglia rispecchia, pertanto, un'esigenza degli enti cooperanti: emerge soprattutto la pressante richiesta, avanzata alla Regione, di rafforzare il coordinamento delle iniziative di cooperazione internazionale al fine di ottimizzarne i risultati e creare un rapporto "osmotico" tra i diversi soggetti in esse impegnati. All'interno di questo contesto, la Regione Puglia è vista dagli attori locali come un interlocutore credibile e determinante, alla quale però si domandano maggiori assunzioni di responsabilità. Emerge, infatti, la volontà generale di darsi una maggiore proiezione internazionale sia per "ragioni di forza maggiore" connesse alla necessità di ampliare e diversificare le proprie attività all'interno di un quadro di dinamica macroeconomica che vede nella internazionalizzazione una possibile via di fuga da scenari di tipo recessivo, sia perché la cooperazione internazionale è lo strumento che consente, attraverso l'instaurarsi di relazioni reciprocamente vantaggiose, di costruire "economie di pace". La capacità di sviluppo della Regione Puglia passa necessariamente attraverso la capacità dei propri attori di collocarsi in un contesto internazionale, rafforzando reti transnazionali e favorendo quella circolarità di saperi, *know-how*, competenze che sono la *condicio sine qua non* di uno sviluppo duraturo e pacifico della comunità globale. Se dunque la Puglia vorrà proporsi nel prossimo futuro come "snodo relazionale" nelle interazioni tra i paesi dell'area euro-mediterranea dovrà eliminare i gap di competenze e *know-how* posseduti, nonché di intraprendenza e autonomia, soprattutto del privato, da cui oggi è caratterizzata. L'impegno della Regione Puglia nella promozione e diffusione dei nuovi strumenti di cooperazione territoriale deve concretizzarsi attraverso un più attivo ed efficace coinvolgimento di *stakeholder* privati ed istituzioni pubbliche locali in un virtuoso partenariato pubblico-privato a sostegno dei processi di pacificazione e democratizzazione in diverse aree geopolitiche. La forza del locale internazionalizzato, del partenariato, della democratizzazione, del rapporto diretto con le istituzioni comunitarie, della flessibilità insita nei processi di conoscenza e comprensione delle forze locali, del dialogo tra Nord e Sud e tra Est ed Ovest che parlano lo stesso linguaggio nella condivisione delle medesime problematiche, della voce del settore privato, sono oggi punti strategici nell'ottica di un pieno sviluppo da essi trainato. In tal senso, e attraverso l'attuazione di una strategia di sistema, la Regione Puglia

può, pertanto, rivestire un ruolo da protagonista nella costruzione del processo di stabilizzazione e di democratizzazione dell'area euro-mediterranea e balcanica, contribuendo all'armonizzazione di un bacino troppo spesso rinchiuso sulle sue diverse sponde, sfruttando a pieno la sua posizione di unica regione italiana ad essere territorio eleggibile sia nell'ambito della cooperazione territoriale con l'area balcanica che con l'area mediterranea.

Bibliografia

AA. VV., *L'Italia tra Europa e Mediterraneo: il bivio che non c'è più*, Il Mulino, Bologna, 1998.

BIGGERI M., VOLPI F., *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

BIGNANTE E., DANSERO E., SCARPOCCHI C., "Sviluppo locale e cooperazione internazionale. Una Proposta metodologica", in BIGNANTE E., DANSERO E., SCARPOCCHI C. (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 49-70.

BOGGIO F., DEMATTEIS G. (a cura di), *Geografia dello sviluppo, Diversità e disuguaglianze nel rapporto Nord-Sud*, UTET, Torino, 2002.

BORRI D. (a cura di), "Puglia", in DEMATTEIS G., CLEMENTI A., PALERMO P., (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari, 1996, VOL. II, pp. 299-366.

CESPI (a cura di), *Strumenti e metodologie dei programmi di prossimità nel Mediterraneo nella fase di transizione. Prospettive per la cooperazione interregionale*, Roma, CESPI, 2004.

CESPI (a cura di), *Il futuro della politica europea di cooperazione allo sviluppo*, Roma, CESPI, 2004.

CESPI, OICS (a cura di), "I Balcani. Cooperazione allo sviluppo nell'area Balcanica. Sviluppo sostenibile e Capacity Development. L'intervento in campo ambientale nella ex-Jugoslavia", in *Quaderni della Cooperazione decentrata allo sviluppo*, CESPI, Roma, 2005.

CELATA F., *Pianificazione collaborativa, governance e partecipazione. Per una geografia politica dello Stato a rete*, Working Papers del Dipartimento di Studi Geoeconomici, Linguistici, Statistici, Storici per l'Analisi Regionale, n. 32, Maggio 2005.

D'APONTE T., FABBRICINO G. (a cura di), *Città Euro-mediterranee tra immigrazione, sviluppo, turismo*. Atti della giornata di studi Napoli, 30 Novembre 2007, Aracne, Roma, 2008.

DEMATTEIS G., CLEMENTI A., PALERMO P., (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari, I e II Vol., 1996.

DE STEFANI P., MASCIA M. (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata. Contributi agli obiettivi di sviluppo del millennio*, Cleu, Padova, 2007.

DI STASI A. (a cura di), *Cooperazione internazionale allo sviluppo e tutela dei diritti umani*, Rubettino, Catanzaro, 2007.

GRIECO M., LENCI S., *La cooperazione decentrata: oltre l'aiuto. Gli attori nella ridefinizione dei rapporti nord/sud*, l'Harmattan Italia, Torino, 1999.

IANNI V., *La messa in opera della cooperazione decentrata: spazi e strutture per una partecipazione multifattoriale*, Documentazione ANCI, 2004.

IANNI V., *Guida alla cooperazione decentrata*, Movimondo, Roma, 1999.

LUCCHINI A., *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1999.

OSSERVATORIO di POLITICA INTERNAZIONALE, *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, a cura di ALIBONI R. e COLOMBO S. (Istituto Affari Internazionali), Giugno 2010.

OSSERVATORIO REGIONALE sulla COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, *Indagine conoscitiva sulla cooperazione internazionale in Puglia*, 2009.

PARISI M., *Le Regioni nel processo di internazionalizzazione*, ANALISI E RICERCA, Archidata, Milano, 2006.

REGIONE PUGLIA, *Deliberazione della Giunta Regionale del 23 marzo 2010, n. 804* in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 65 del 13-04-2010, Bari.

REGIONE PUGLIA, Assessorato al Mediterraneo, *Al di là del mare. Percorsi di pace e sviluppo*, 2009.

REGIONE PUGLIA, *Piano Regionale per l'Internazionalizzazione della Regione Puglia* (PRINT) 2007-2013.

REGIONE PUGLIA, *Documento Strategico Regionale della Regione Puglia (DSR)* 2007-2013.

REGIONE PUGLIA, Assessorato al Mediterraneo, *Regionalizzazione, servizi pubblici e qualità della vita: costruire una rete di cooperazione tra le amministrazioni del Mediterraneo*, Bari, 28 febbraio 2006.

REGIONE PUGLIA, *Legge regionale n.12/05 "Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005"*, art.8 "Norma di sostegno alle iniziative per la pace e per lo sviluppo delle relazioni

tra i popoli del Mediterraneo”, in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n.103 del 16 -8-2005, Bari.

REGIONE PUGLIA, *Legge regionale n.20/03 “Partenariato per la Cooperazione”*, in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n.100 del 1-9-2003, Bari.

SCHUNK J., “La cooperazione e i suoi progetti: un’analisi fra tecnica e politica”, in BIGNANTE E., DANSERO E., SCARPOCCHI C. (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 129-163.

SERGIO L. (a cura di), *Venti di Pace*, Edizioni Kurumuny, Lecce, 2010.

STOCCHIERO A., *La cooperazione decentrata delle regioni italiane e i partenariati internazionali per lo sviluppo locale*, Serie Speciale del Laboratorio CeSPI, “Cooperazione internazionale e sviluppo locale”, realizzata con un contributo dell’UNOPS (United Nations Office Project Service).

STOCCHIERO A., *I nodi dell’evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, *Working Papers 37/2007 CeSPI*, Giugno 2007.

VESTITO D., “Interventi di Enti istituzionali e della società civile della provincia di Lecce a favore dell’Albania”, in C. SANTORO LEZZI (a cura di), *Albania in transizione. Riflessioni di viaggio*, Lecce, Martano Editrice, 2006, pp. 207-223.

ZALLIO F., *L’Europa e la trasformazione in corso nei paesi mediterranei*, realizzato da Paralleli (Istituto Euromediterraneo del Nord Ovest) in collaborazione con il German Marshall Found of the United States, Febbraio 2011.